

# Opetusministeriön Euroopan neuvosto -strategia

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:9

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

*Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar.*

# Opetusministeriön Euroopan neuvosto -strategia

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:9



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

Opetusministeriö / Undervisningsministeriet

Kansainvälisten asiain sihteeristö / Internationella sekretariatet

PL /PB 29, 00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

<http://www.minedu.fi/julkaisut/index.html>

Yliopistopaino, Universitetstryckeriet, 2005

ISBN 952-442-887-3 (nid./htf)

ISBN 952-442-888-1 (PDF)

ISSN 1458-8102

Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:9

Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemior och utredningar 2005:9

## Kuvailulehti

**Julkaisija**  
Opetusministeriö

**Julkaisun päivämäärä**  
31.3.2005

<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Opetusministeriön työryhmä ministeriön Euroopan neuvosto -strategian laatimiseksi  Puheenjohtaja: erityisasiantuntija Kimmo Aulake Sihteeri: kv. vaihdon sihteeri Eeva-Liisa Mielonen		<b>Julkaisun laji</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä	
		<b>Toimeksiantaja</b> Opetusministeriö	
		<b>Toimielimen asettamispyvm</b> 7.10.2004	<b>Dnro</b> 50/043/2004
<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Opetusministeriön Euroopan neuvosto -strategia			
<b>Julkaisun osat</b> Muistio			
<b>Tiivistelmä</b>  <p>Opetusministeriön 7.10.2004 asettaman työryhmän tehtävänä on ollut päivittää ja täydentää ministeriön hallinnonalan EN-strategia ottaen erityisesti huomioon EU:n laajeneminen ja muu relevantti kansainvälinen kehitys, EN:n kolmannen valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokouksen valmistelu sekä kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlat ja niiden puitteissa mahdollisesti käynnistettävä yleissopimuksen muuttaminen tai täydentäminen. Strategian tavoite on ohjata ja tehostaa ministeriön Euroopan neuvostoon liittyvää toimintaa.</p> <p>Työryhmä arvioi Euroopan neuvostoa, sen rakennetta ja toimintaa sekä työnjakoa opetusministeriön näkökulmasta. Yleisenä johtopäätöksenä todetaan, että EN on opetusministeriön ja sen hallinnonalojen kannalta erittäin tärkeä toimija, jolla on jopa oma itseisarvonsa. Lisäksi työryhmä pani merkille erityisesti ministerikomitean muuttumisen yhä enemmän päätöksentekijästä myös toimijaksi sekä pääsihteeristön roolin vahvistumisen ohjelman ja budjetin valmistelussa. Työryhmä ei pidä näitä suotavina kehityskulkuina johtokomiteoiden kannalta. Parlamentaarinen yleiskokous ja paikallis- ja aluehallintoviranomaisten kongressi koetaan etäisiksi toimijoiksi, joiden kanssa olisi syytä lisätä tiedonvaihtoa ja koordinaatiota sekä EN:n tasolla että kansallisesti. Nykyisen komitearakenteen todettiin olevan perusteltu.</p> <p>Tärkeimpänä EN:n toimintaympäristöön vaikuttavana asiana työryhmä piti EU:n laajenemista ja perustuslaillista sopimusta. Kumpikaan ei kuitenkaan suoraan vaikuta EN:n työlle opetusministeriön hallinnonaloilla. Mahdollisen nykyistä tiiviimmän EU-koordinaation vaikutuksia on syytä pohtia edelleen.</p> <p>Työryhmä totesi kansallisen koordinaation valtioneuvostotasolla toimivan lähes täysin ad hoc -pohjalta. Tätä pidetään pääosin perusteltuna. Merkittävin ongelma on siinä, että näin ministerit eivät käsittele EN-asioita yhdessä, jolloin valtioneuvostotasoinen poliittinen ohjaus vaikeutuu. Kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlien osalta työryhmä korostaa tarvetta vaikuttaa ko. prosessissa valmistaviin linjauksiin tavoitteena turvata sopimuksen puitteissa tehtävä yhteistyö ao. johtokomiteoiden ohjelmia johdonmukaistamalla. EN:n kolmannen huippukokouksen tulee työryhmän mukaan olla tietoinen tästä prosessista ja antaa sille suuntaa.</p> <p>Työryhmä on tiivistänyt työnsä yhteensä 20 johtopäätökseen ja ehdotukseen, joiden tavoitteena on toimeksiannon mukaisesti ohjata ja tehostaa ministeriön Euroopan neuvostoon liittyvää toimintaa osana ministeriön strategia 2015 esitettyä tavoitetta kansainvälisen vaikuttamisen monipuolistamisesta.</p>			
<b>Avainsanat</b> Euroopan neuvosto, kansainvälinen yhteistyö, koulutus-, kulttuuri-, kulttuuriperintö-, liikunta- ja nuorisopolitiikka, Euroopan integraatio			
<b>Muut tiedot</b>			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:9		<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-442-887-3 (nid.) 952-442-888-1 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 25	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b>	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b> Yliopistopaino		<b>Kustantaja</b> Opetusministeriö	

## Presentationsblad

**Utgivare**  
Undervisningsministeriet

**Utgivningsdatum**  
31.3.2005

<b>Författare</b> (uppgifter om organet; organets namn, ordförande sekreterare) Undervisningsministeriets arbetsgrupp för utarbetande av ministeriets strategi beträffande Europarådet Ordförande: Kimmo Aulake, specialsakkunnig Sekreterare: Eeva Liisa Mielonen, sekreterare för internationellt utbyte		<b>Typ av publication</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar	
		<b>Uppdragsgivare</b> Undervisningsministeriet	
		<b>Datum för tillsättandet av organet</b> 7.10.2004	<b>Dnr</b> 50/043/2004
<b>Publikation</b> (även den finska titeln) Undervisningsministeriets strategi beträffande Europarådet (Opetusministeriön Euroopan neuvosto -strategia)			
<b>Publikationens delar</b> Promemoria			
<b>Sammandrag</b>  <p>Arbetsgruppen som undervisningsministeriet tillsatte den 7 oktober 2004 hade till uppgift att uppdatera och komplettera ER-strategin för ministeriets förvaltningsområde med beaktande i synnerhet av utvidgningen av EU och annan relevant internationell utveckling, förberedelserna inför ER:s tredje toppmöte för stats- och regeringsöverhuvuden samt kulturkonventionens 50-årsjubileum och en eventuell ändring eller komplettering av konventionen i samband med jubileet. Syftet med strategin är att styra och effektivisera ministeriets verksamhet i anslutning till Europarådet.</p> <p>Arbetsgruppen gjorde en bedömning av Europarådet, dess struktur och verksamhet samt arbetsfördelning ur undervisningsministeriets synvinkel. Som en allmän slutsats konstateras att ER är en synnerligen viktig aktör med tanke på undervisningsministeriet och dess förvaltningsområden, rent av med ett värde i sig. Dessutom noterade arbetsgruppen att ministerkommittén ändrat karaktär från beslutsfattare och allt mer också blivit aktör samt att generalsekretariatets roll stärkts i program- och budgetberedningen. Arbetsgruppen ser inte detta som önskvärda trender ur ledningskommittéernas synvinkel. Den parlamentariska generalförsamlingen och kongressen för lokala och regionala förvaltningsmyndigheter ses som avlägsna aktörer, med vilka det vore skäl att öka informationsutbytet och samordningen såväl på ER-nivå som nationellt. Den nuvarande kommittéstrukturen konstaterades vara motiverad.</p> <p>Enligt arbetsgruppen är den viktigaste frågan som inverkar på ER:s verksamhetsbetingelser utvidgningen av EU och EU:s konstitutionsfördrag. Ingentida inverkar dock direkt på ER:s arbete inom undervisningsministeriets förvaltningsområden. Konsekvenserna av en eventuell tätare EU-samordning bör dryftas ytterligare.</p> <p>Arbetsgruppen konstaterade att den nationella samordningen på regeringsnivå fungerar nästan helt enligt ad hoc-principen. Detta anses i huvudsak motiverat. Det viktigaste problemet ligger i att ministrarna på det här sättet inte behandlar ER-ärenden tillsammans och den politiska styrningen på regeringsnivå därmed försvåras. I fråga om kulturkonventionens 50-årsjubileum betonar arbetsgruppen behovet att påverka de riktlinjer som stakas ut i processen. Detta görs i syfte att stärka samarbetet inom konventionen och sker genom att programmen för ledningskommittéerna görs mer konsekventa. ER:s tredje toppmöte måste enligt arbetsgruppen vara medvetet om denna process och ge den en riktning.</p> <p>Arbetsgruppen har sammanfattat sitt arbete i totalt 20 slutsatser och förslag, som i enlighet med uppdraget syftar till att styra och effektivisera ministeriets verksamhet beträffande Europarådet som en del av målet i ministeriets strategi 2015 att göra den internationella påverkan mångsidigare.</p>			
<b>Nyckelord</b> Europarådet, internationellt samarbete, utbildnings-, kultur-, kulturarvs-, idrotts- och ungdomspolitik, europeisk integrering			
<b>Övriga uppgifter</b>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Undervisningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2005:9		<b>ISSN</b> 1458-8102	<b>ISBN</b> 952-442-887-3 (htf) 952-442-888-1 (PDF)
<b>Sidoantal</b> 25	<b>Språk</b> finska	<b>Pris</b>	<b>Sekretessgrad</b> offentlig
<b>Distribution</b> Universitetstrycket		<b>Förlag</b> Undervisningsministeriet	

# Opetusministeriölle

Opetusministeriö asetti 7.10.2004 työryhmän, jonka tehtävänä oli päivittää ja täydentää yhdessä ministeriön hallinnonalan johtokomiteoiden edustajien kanssa opetusministeriön EN-strategia ottaen erityisesti huomioon:

- EU:n laajentumisen ja muun relevantin kv. kehityksen,
- EN:n kolmannen valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokouksen valmistelun, sekä
- kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlit ja mahdollisesti käynnistettävän yleissopimuksen muuttamisen tai täydentämisen.

Työryhmän tuli saada tehtävä valmiiksi 31.3.2005 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin erityisasiantuntija Kimmo Aulake ja jäseniksi ylitarkastaja Kristina Hautala-Kajos (CDMM), kulttuurisihteeri Laura Mäkelä (CDCULT), ylitendentti Mikko Härö Museovirastosta (CDPAT), opetusneuvos Jussi Pihkala (CDED), korkeakouluneuvos Anita Lehikoinen (CDESR), kulttuurisihteeri Minna Polvinen (CDDS) ja ylitarkastaja Emma Kuusi (CDEJ). Opetusneuvos Jussi Pihkalan virkavapauden ajaksi opetusministeriö nimesi työryhmän jäseneksi opetusneuvos Jorma Kauppinen Opetushallituksesta. Työryhmän sihteerinä toimi kansainvälisen vaihdon sihteeri Eeva-Liisa Mielonen.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä jättää kunnioittavasti esityksensä opetusministeriölle.

Helsingissä 31.1.2005

Kimmo Aulake

Kristina Hautala-Kajos

Laura Mäkelä

Mikko Härö

Jussi Pihkala

Anita Lehtikoinen

Minna Polvinen

Emma Kuusi

Jorma Kauppinen

Eeva-Liisa Mielonen

## Sisältö

1	Johdanto	8
2	Toimeksianto	10
3	Euroopan neuvosto, sen rakenne ja toimielimet	11
	Ministerikomitea	12
	Parlamentaarinen yleiskokous (PACE)	12
	Alue- ja paikallishallintoviranomaisten kongressi (CLRAE)	13
	Pääsihteeristö	13
	Johtokomiteat ja komitearakenne	13
	Osittaissopimukset	14
4	Toimielinten välinen työnjako – huomioita johtokomiteoiden näkökulmasta	15
5	Euroopan neuvoston toimintaympäristö ja sen muutokset	17
	Euroopan unioni	17
	UNESCO	18
	OECD	18
	ETYJ	18
6	Kansallinen koordinaatio ja työnjako	20
7	Euroopan kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlat	21
8	Euroopan neuvoston kolmas valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokous	22
9	Johtopäätökset ja ehdotukset	23



# 1 Johdanto

Euroopan neuvostolla (EN) on ollut merkittävä rooli Suomen eurooppalaisessa integraatiossa. Suomi liittyi nyt 50-vuotisjuhliiaan viettävään Euroopan kulttuuriyleissopimukseen vuonna 1970, siis 19 vuotta ennen järjestön varsinaista jäsenyyttä vuonna 1989. EN:n kulttuuriyhteistyö toimikin poliittisen integraation edelläkävijänä ja tarjosi kotimaiselle koulutus- ja kulttuuripolitiikalle eurooppalaisen viitekehyksen jo kaksi ja puoli vuosikymmentä ennen EU-jäsenyyttä.

Kulttuuriyleissopimus luo perustan neljälle EN:n johtokomitealle: koulutuskomitealle, korkeakoulu- ja tiedekomitealle, kulttuurikomitealle ja kulttuuriperintökomitealle. Lisäksi EN:n johtokomiteoista opetusministeriön hallinnonalalla toimivat joukkoviestinnän-, nuorison- ja liikunnan johtokomiteat, joiden toimintaan Suomi on osallistunut järjestön jäsenyytensä myötä.

Opetusministeriön näkökulmasta EN on lähtökohtaisesti erittäin tärkeä, koska se on OPM:n toimialoilla ainoa vahvasti toimivaltainen eurooppalainen hallitustenvälinen järjestö. Vahva ja toimiva EN on OPM:n ja sen hallinnonalan etu.

Viime vuodet ovat olleet Euroopan neuvostossa vaikeita. Järjestö on kamppaillut kattavan agendansa kanssa budjetin nollakasvun kurimuksessa useita vuosia. Ihmisoikeustuomioistuimen kasvu ja lisääntyneet menot on ollut pakko rahoittaa leikkauksilla järjestön muilta sektoreilta. Kaikki EN:n sektorit ovat joutuneet priorisoimaan tehtäviään. Toiset ovat onnistuneet tässä paremmin kuin toiset. Tietyt OPM:n hallinnonalan komiteat ovat olleet erityisen vaikeassa tilanteessa ja tämä strategia perustuu nimenomaan OPM:n kokemuksiin.

Vuosi 2005 on EN:lle ja kulttuuriyhteistyölle hyvin tärkeä. Järjestön kolmas valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokous pidetään Varsovassa 16. – 17. toukokuuta ja kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlinta, jonka puitteissa kulttuuriyhteistyön tulevaisuuden linjat pohditaan, huipentuu syksyllä Lissabonissa järjestettävään ministeritason konferenssiin.

Tässä tilanteessa opetusministeriö päätti asettaa työryhmän laatimaan ministeriön Euroopan neuvosto -strategia. Strategian tavoite on ohjata ja tehostaa ministeriön Euroopan neuvostoon liittyvää toimintaa. Strategian laatiminen ei ole tapahtunut tyhjältä pöydältä, vaan käytettävissä on ollut aikaisempia pohdintoja, mm. kansliapäällikön johtoryhmän hyväksy-

mä toimintasuunnitelma keväältä 2002 ja kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntaosaston ylijohtajan kirje ulkoministeriölle huippukokouksen valmistelun koordinoinnista viime vuodelta. Myös ministeriön kansainvälisten asiain sihteeristön vuotuiset EN-koordinaatiokokoukset ovat osallttaan sekä luoneet yhteistä näkemystä että tukeneet linjakasta toimintaa.

Työryhmä järjesti työnsä tueksi kolme kuulemistä. Niissä kuultiin ulkoministeriön edustajana lähetystöneuvos Eija Limnelliä, CLRAE:n edustajana kongressin varapuheenjohtajaa, Laukaan kunnanvaltuuston puheenjohtaja Helena Pihlajasaarta sekä parlamentaarisen yleiskokouksen edustajana kansanedustaja Kaarina Drombergia.

## 2 Toimeksianto

EN-strategian laadinta oli yksi kansainvälisten asiain sihteeristön tulostavoite vuonna 2004. Tavoitteen toteuttamiseksi opetusministeriö asetti EN-strategia työryhmän. Toimeksiannon mukaisesti sen tehtävä on päivittää ja täydentää ministeriön hallinnonalan EN-strategia ottaen erityisesti huomioon EU:n laajeneminen ja muu relevantti kansainvälinen kehitys, EN:n kolmannen valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokouksen valmistelu sekä kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlat ja niiden puitteissa mahdollisesti käynnistettävä yleissopimuksen muuttaminen tai täydentäminen.

Opetusministeriö on laatimassa tai täsmentämässä myös muita järjestöstrategioitaan tavoitteenaan vahvistaa ja monipuolistaa kansainvälistä vaikuttamista ministeriön strategia 2015 asettamien tavoitteiden mukaisesti. EN-strategian laadinnassa on otettu huomioon myös relevantit valtioneuvostotason strategiat ja selvitykset, erityisesti valtioneuvoston globalisaatio-selvitys, Suomi maailmantaloudessa -selvitys ja valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko.

### 3 Euroopan neuvosto, sen rakenne ja toimielimet

Vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto on vanhin eurooppalainen hallitustenvälinen järjestö. Sillä oli aluksi 12 perustajajäsentä. Euroopan poliittisen jakautumisen johdosta järjestön jäsenmäärä kasvoi aluksi hitaasti kun kaikki Länsi-Euroopan maat liittyivät siihen. Vuoden 1990 jälkeen laajentuminen on sen sijaan ollut hyvin nopeata. Tätä kuvaa se, että ensimmäisten 40 vuoden kuluessa järjestön jäsenmäärä kaksinkertaistui 23:een ja sitä seuraavien 15 vuoden kuluessa se kaksinkertaistui uudestaan. Tällä hetkellä EN:lla on 46 jäsenvaltiota, eli se kattaa koko Euroopan lukuun ottamatta poliittisista syistä syrjässä pidettävää Valko-Venäjää.

EN on ollut eurooppalaisen integraation ensimmäinen askel lähes kaikille Euroopan maille. Järjestön oman laajentumisen tultua loppuun, ja toisaalta EU:n laajennuttua kymmenellä uudella jäsenellä, EN on uudessa tilanteessa ja sen jäsenvaltiot pohtivat mikä EN:n roolin tulisi olla nykyisessä Euroopassa. Tämä on tärkein kysymys järjestön kolmannessa valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokouksessa.

Euroopan neuvosto tunnetaan yleisesti arvoperustaisena järjestönä, joka ajaa ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta. EN:n merkittävin sopimus on Euroopan ihmisoikeussopimus, joka solmittiin vuonna 1950 ja tuli voimaan 1953. Ihmisoikeussopimuksessa perustettiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka valvoo sopimuksen noudattamista. Yhteensä EN on tähän mennessä hyväksynyt yhteensä lähes kaksisataa yleissopimusta, jotka ovat ne ratifioineita valtiota oikeudellisesti sitovia instrumentteja. Lisäksi EN voi antaa suosituksia ja julistuksia.

EN toimii laajalla toimialueella. Sen toimivalta ulottuu ihmisoikeuksista siirtolaisasioihin ja oikeusasioista kulttuuriin ja koulutukseen. Opetusministeriön näkökulmasta on erityisen merkillepantavaa, että EN:lla on täysi toimivalta mm. koulutuksen, kulttuurin, liikunnan ja nuorison aloilla. EU:lla on, ja tulee olemaan myös perustuslaillisen sopimuksen myötä, vain jäsenvaltioiden toimia täydentävää toimivaltaa kaikilla näillä OPM:n hallinnonaloilla. Näin ollen EN on opetusministeriön näkökulmasta ainutlaatuinen ja erittäin tärkeä toimija, jonka toiminnalla näillä aloilla on jopa oma itseisarvonsa. Voidaan perustellusti kysyä missä näiden alojen eurooppalaista yhteistyötä tehtäisiin, jos ei Euroopan neuvostossa?

## Ministerikomitea

EN:n ministerikomitea on järjestön päätöksentekijä. Se hyväksyy budjetin ja toimintaohjelman, suositukset ja julistukset sekä päättää yleissopimusten avaamisesta allekirjoitettaviksi ja ratifioitaviksi. Ministerikomitea koostuu jäsenvaltioiden ulkoministereistä. Käytännössä se kokoontuu pääasiassa ulkoministerien ns. sijaisten eli jäsenvaltioiden pysyvien edustajien kokoonpanossa. Toisin kuin esim. EU:n ministerineuvosto se ei kokoonnu muissa kokoonpanoissa. Ministerikomitea on perustanut useita ns. raportointiryhmiä, jotka käsittelevät tiettyjä teemoja ja valmistelevat niitä koskevia päätöksiä.

Yksi merkittävimmistä muutoksista viimeisten kymmenen vuoden aikana on ollut ministerikomitean muuttuminen yhä enemmän päätöksentekijästä myös toimijaksi. Tämä ei opetusministeriön kannalta ole ollut ainoastaan positiivista, koska se ei voi olla heikentämättä johtokomiteoiden asemaa ja roolia EN:n kokonaisuudessa.

Esimerkiksi kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlien koordinointi tapahtuu ministerikomitean kulttuuriraportointiryhmässä GR-C:ssä. Käytännössä ulkoministeriöiden kollegat mm. valmistelivat koulutus-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntaministerien kokouksen ja siellä hyväksytyn julistuksen. Vaikka Suomen tehokkaan kansallisen koordinaation johdosta tässä ei ollut erityisiä ongelmia, ei menettely ollut paras mahdollinen valtioneuvoston jäsenten työnjaon näkökulmasta. Ongelmana oli myös johtokomiteoiden ja niiden asiantuntemuksen puutteellinen hyödyntäminen niiden omia aloja koskevien päätösten valmistelussa.

## Parlamentaarinen yleiskokous (PACE)

Parlamentaarinen yleiskokous koostuu 630 jäsenvaltioiden parlamenttien jäsenestä. Suomesta yleiskokouksessa on 5 jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Yleiskokous kokoontuu 4 kertaa vuodessa ja se on jakaantunut 10 valiokuntaan.

Parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan jäsenen Kaarina Drombergin kuulemisessa todettiin, että tiedonkulussa ja koordinaatiossa toisaalta yleiskokouksen ja ministerikomitean sekä johtokomiteoiden kesken sekä toisaalta kotimaassa Suomen valtuuskunnan jäsenten ja virkamiesten kesken on merkittäviä puutteita. Tästä seuraa, että liian usein EN:n eri toimielimet eivät ole riittävästi selvillä toistensa tekemisistä. EN:n tehokkuus ja näkyvyys lisääntyisivät suurella todennäköisyydellä, mikäli sen eri toimielinten työ olisi koordinoitumpaa ja siten tehokkaampaa. Olisi myös toivottavaa, että kansallisella tasolla yhteydenpito olisi säännöllisempää parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan jäsenten ja hallituksen virkamiesten välillä. Yleiskokouksen jäsenet saisivat siten käyttöönsä hallituksen asiantuntemusta, joka tehostaisi heidän työtään yleiskokouksessa.

Drombergin mukaan erityisesti tulisi kiinnittää huomiota yleiskokouksen suositusten seurantaan ja täytäntöönpanoon, joka on nyt puutteellista. Opetusministeriö voi yhtyä tähän näkemykseen ja todeta, että EN:n toiminnan uskottavuuden ja tehokkuuden kannalta on kyseenalaista, jos ministerikomitea, parlamentaarinen yleiskokous ja alue- ja paikallishallintoviranomaisten kongressi kaikki hyväksyvät suosituksia, julistuksia tai päätöslauselmia ilman riittävää keskinäistä koordinaatiota ja seurantaa.

## **Alue- ja paikallishallintoviranomaisten kongressi (CLRAE)**

CLRAE edustaa Euroopan alue- ja paikallishallintoviranomaisia. Se koostuu alue- ja kuntakamareista, jotka toimivat yhdessä ja erikseen. CLRAE:lla on 313 jäsentä, jotka ovat kaikki jäsenmaiden alue- ja paikallishallintojen poliittisia luottamushenkilöitä. Kongressin ydintehävä on jäsenvaltioiden alue- ja paikallishallinnon seuranta, ml. alue- ja paikallisvaalien tarkkailu. Kaiken kaikkiaan se toimii laajalla alalla kattuen mm. koulutuksen ja kulttuurin, sosiaalisen koheesion ja kestäväen kehityksen. CLRAE:n tärkein tavoite huippukokouksen suhteen on kongressin institutionaalisen aseman selkiyttäminen ja vahvistaminen.

Opetusministeriön kannalta CLRAE on ollut varsin kaukainen toimija, johon on vähän kontakteja niin EN:n tasolla kuin kotimaassa. Ottaen kuitenkin huomioon, että Suomessa kunnilla on merkittävä vastuu koulutus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuoriasioiden järjestämisessä, vaikuttaisi selvältä, että tiiviimpi tietojenvaihto CLRAE:n suomalaisten edustajien kanssa olisi hyödyllistä.

## **Pääsihteeristö**

Euroopan neuvoston pääsihteerin johtama pääsihteeristö toimii ministerikomitean (ja parlamentaarisen yleiskokouksen) sihteeristönä. Lisäksi se muodostaa kaikkien EN:n johtokomiteoiden ja niiden erilaisten työryhmien sihteeristön. Pääsihteeristö koostuu neljästä pääosastosta, joita johtaa pääjohtaja. Pääosastot jakautuvat edelleen osastoihin ja yksikköihin.

Kuten aina, pääsihteeristöllä ja pääsihteerillä on merkittävä rooli paitsi päätösten täytäntöönpanijana myös niiden valmistelijana. Pääsihteeri mm. antaa vuotuisen budjetti- ja ohjelmaesityksen.

Edellinen pääsihteeri osallistui selvästi edeltäjiään aktiivisemmin toiminnan ja sen painopisteiden määrittelyyn. Hänen aikanaan mm. johtokomiteoiden budjettien ja ohjelmien valmisteluvastuu siirtyi pitkälti komiteoilta itseltään - niiden toimeksiantojen vastaisesti - pääsihteerille. Lisäksi hän perusti kaksi omaa laajaa projektiaan. Tämä heikensi edelleen johtokomiteoiden asemaa eikä siten opetusministeriön näkökulmasta ollut toivottava kehityssuunta. Myös henkilöstöpolitiikka pääsihteeristössä oli tempoilevaa ja DG IV:n henkilöresurssit heikkenivät merkittävästi. Uuteen pääsihteeriiin Terry Davisiin kohdistuu paljon toiveita tilanteen normalisoimiseksi. Olisi erittäin toivottavaa, että pääsihteeristössä, erityisesti DG IV:ssa tai DG II:n mediayksikössä työskentelisi suomalaisia.

## **Johtokomiteat ja komitearakenne**

Opetusministeriö osallistuu suoraan EN:n toimintaan seitsemän johtokomitean kautta. Nämä ovat koulutuskomitea CDED, korkeakoulu- ja tiedekomitea CDHER, kulttuurikomitea CDCULT, kulttuuriperintökomitea CDPAT, liikuntakomitea CDDS, nuorisokomitea CDEJ ja joukkoviestintäkomitea CDMM. Johtokomiteat keräävät kukin alansa hallituksen asiantuntijoita ja ne ovat siten EN:n varsinaisia substanssiosaamisen keskittymiä ja oman alansa think-tankeja. Kukin johtokomitea on tehnyt urauurtavaa politiikan kehittämistyötä yleissopimusten laatimisesta maa-arviointeihin ja tekniseen apuun. Ne ovat perinteisesti olleet EN:n toimijoita, jotka valmistelevat ja panevat täytäntöön ministerikomitean päätökset.

Kulttuuriyhteistyön rakenteet uudistettiin vuonna 2001 kun kulttuurirahasto ja kulttuuriyhteistyön neuvosto (CDCC) lakkautettiin. Samalla kulttuuriyhteistyön erityisasema EN:ssa lakkautettiin. Aiemmin kulttuuriyleissopimuksen jäsenvaltiot maksoivat erillisen maksuosuuden kulttuurirahastoon ja CDCC vastasi rahaston varojen käytöstä. Kun kaikki kulttuuriyleissopimuksen osapuolet tulivat myös EN:n jäseniksi, ei ollut enää perusteita tällaiselle erillisstatukselle. Suomi kannatti uudistusta, koska CDCC:n lakkauttaminen poisti yhä selvemmin ylimääräiseksi ja turhaksi käyneen hierarkian tason ja mahdollisti aiemmin erityiskomiteoina toimineiden neljän komitean (CDED, CDHER, CDCULT ja CDPAT) muuttamisen niiden todellista asemaa vastaavasti johtokomiteoiksi.

Nykyinen komitearakenne on opetusministeriön mielestä perusteltu ja aitoja tehtäväkokonaisuuksia vastaava. Aika-ajoin esiin nouseva ajatus CDCULT:n ja CDPAT:n sekä CDED:n ja CDHER:n yhdistämisestä ei ministeriöstä olisi perusteltua. Olisi vaikea nähdä miten yhdistäminen toisi aitoa toiminnallista synergiaa tai taloudellista säästöä.

Koska merkittävä osa komiteoiden tuottamasta lisäarvosta muodostuu komiteoiden mahdollistamasta verkostoitumisesta ja niiden roolista politiikan kehittämisen aivoriihinä, on kokousfrekvenssin harventaminen suurimmalla osalla em. komiteoista yhteen vuotuisen plenumiin koettu hankalaksi. Kokousfrekvenssin harventamisessa on mitä suurimmassa määrin kyse pyrkimyksestä saada aikaan taloudellisia säästöjä. Olisi kuitenkin tärkeää säilyttää riittävä joustavuus ja mahdollisuus allokoida tarvittaessa suurempi osa budjetista joko käytännön projekteihin tai komitean omaan toimintaan. Asia tulee nähdä pragmaattisena kysymyksenä löytää kulloinkin asianmukainen tasapaino käytännön toiminnan ja politiikan kehittämisen välillä.

## **Osittaissopimukset**

Jäsenmaat voivat perustaa EN:n yhteyteen tiettyjä konkreettisia tehtäviä hoitavia organisaatioita, joiden kustannuksiin osallistuvat vain ko. sopimukseen liittyneet maat. Opetusministeriön hallinnonalalla on neljä tällaista Euroopan neuvoston osittaissopimusta: Euroopan audiovisuaalinen observatorio, EURIMAGES yhteistuotantorahasto, Nuorisokortti, ja Euroopan nykykielten keskus. Ne ovat osoittautuneet hyödyllisiksi käytännön toimien keskuksiksi ja ovat osoitus Euroopan neuvoston joustavuudesta. Osittaissopimusten sihteeristöt muodostuvat EN:n virkamiehistä.

## 4 Toimielinten välinen työnjako – huomioita johtokomiteoiden näkökulmasta

Kaksi merkittävintä muutosta EN:n toimielinten välisessä työnjaossa ovat olleet toisaalta ministerikomitean muuttuminen aktiiviseksi käytännön toimijaksi ja erityisesti edellisen pääsihteerin aikana tapahtunut pääsihteeristön dramaattisesti lisääntynyt vaikutus järjestön ohjelman ja budjetin valmistelussa. Molemmat kehityskulut, jotka tähtäävät täysin oikeutetusti EN:n toiminnan tehostamiseen ja jämäköittämiseen, on opetusministeriön näkökulmasta toteutettu ilman riittävää yleisnäkemyä eri toimijoiden rooleista ja vahvuuksista EN:n kokonaisuuden osina. Ministerikomitean ja sihteeristön aseman vahvistuminen on johtanut johtokomiteoiden suhteellisen aseman vastaavaan heikkenemiseen. Kehitys ei ole koskettanut kaikkia komiteoita samalla tavalla; joidenkin asema on säilynyt lähes ennallaan (kuten CDMM) kun taas toisten on heikentynyt suuresti.

Kyseessä on pitkälti pyrkimys löytää tasapaino toisaalta toiminnan johdonmukaisuuden sekä toisaalta laaja-alaisen osaamisen ja verkostoitumisen välillä. Asiantuntijaministeriön ja sen hallinnonalan johtokomiteoiden kannalta ministerikomitean muuttuminen käytännön toimijaksi on hankalaa, koska se hämärtää EN:n eri toimialoista vastaavien valtioneuvoston jäsenten työnjakoa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että ulkoasianhallinto hoitaa EN:ssä asioita, jotka kuuluvat esim. opetus- ja kulttuuriministerien vastuulle, varsinkaan kun EN:ssä on kyseisen ministeriön edustajista koostuvat johtokomiteatkin.

Johtokomiteoiden heikentynyt asema ilmenee erityisesti ohjelman ja budjetin valmistelussa. Sen sijaan, että ne valmistelisivat - kuten tapana on ollut ja komiteoiden toimeksianto edellyttävät - oman alansa ohjelma- ja budjettiesityksen, jonka pääsihteeri välittäisi ministerikomitealle, jossa koordinaatio ja poliittinen harkinta on aina tapahtunut, pääsihteeri laatii esitykset, joita johtokomiteat eivät voi edes kommentoida. Tilanne on kärjistynyt naurettavuuteen saakka, kun sihteeristö ei ole suostunut antamaan budjettia koskevia tietoja jäsenmaiden hallitusten edustajille johtokomiteoissa.

Jos johtokomiteat redusoidaan ministerikomitean pääsihteerin esittämien ja ministerikomitean hyväksymien hankkeiden täytäntöönpanijoiksi, merkittävä osa EN:n rakenteissa olevasta osaamisesta jää käyttämättä. Tällaisessa tilanteessa on tietysti vaikeata pyrkiä ylläpitämään ministereiden sitoutumista Euroopan neuvostoon.



Edellä olevasta nykytilanteen kritisoinnista huolimatta johtokomiteoiden on myös syytä katsoa peiliin ja kysyä miksi ne - tai ainakin jotkut niistä - ovat tällaisessa tilanteessa. Jos ja kun niiden työtä ja hankkeita ei koeta EN:ssa yleisesti tärkeiksi, on kysyttävä mitä asialle voi tehdä. Koska yksikään komitea ei ole täydellinen, myös mahdolliset epäilyt sitä ja/tai sen työtä kohtaan tulee nähdä mahdollisuutena selkeyttää komitean painopisteitä ja tehostaa toimintaa. Tässä onnistuminen edellyttää kuitenkin EN:n eri toimijoiden avoimuutta ja yhteistyötä.

Sekä PACE että CLRAE koetaan yleisesti niin itsenäisiksi ja etäisiksi muista EN:n toimielimistä, että työnjaon ongelmia ei ole. Toisaalta niiden etäisyys muista myös estää tai ainakin merkittävästi vaikeuttaa kaikkea yhteistyötä niiden kanssa. Tämä on selkeä ongelma, johon tulisi löytää ratkaisu.

Oikeudellisten instrumenttien valmistelu on edelleen johtokomiteoiden käsissä. Mm. kulttuuriperinnön johtokomitea valmistelee oman alansa puiteyleissopimusta. On oletettavissa, että EN:n rooli eurooppalaisten standardien asettajana vahvistuu edelleen. Tämä heijastuu myös OPM:n hallinnonalan johtokomiteoihin, joilla tulee olla valmius sekä tehostaa olemassa olevien yleissopimusten seurantaa että asettaa uusia eurooppalaisen tason mukaisia vaatimuksia omilla sektoreillaan. Opetusministeriön näkemyksen mukaan EN:n tulee säilyä sekä kehittyä ministeriön hallinnonalojen eurooppalaisten standardien ja hyvien käytäntöjen asettajana. Samoin on syytä vahvistaa järjestön asettamien standardien seurantaa ja monitorointia. Eurooppalaisten standardien laatiminen, asettaminen ja seuranta myös ko. sektoreilla vahvistaisi koko järjestöä. Laadittavien standardien tulisi olla sellaisia, että ne mahdollistavat ja edellyttävätkin kansallisten politiikkojemme suhteuttamista ja arvioimista suhteessa niihin.

Erityisministerikokoukset ovat tärkeitä sekä EN:lle yleisesti että johtokomiteoille, koska ne kytkevät sektoriministerit osaksi neuvoston toimintaa. Ne mahdollistavat ja ylläpitävät heidän poliittisen sitoutumisensa EN:oon. Vaikka ministerikokousten päätökset, julistukset ja toimintaohjelmat ohjaavat ko. johtokomitean työtä, erityisministerikokoukset eivät ole EN:ssa päätöksentekuelin. Niiden päätökset saatetaan ministerikomitean tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten. Olisi hyödyllistä selvittää voitaisiinko erityisministerikokouksia lähentää ministerikomiteaan tai kytkeä osaksi sen työtä.

# 5 Euroopan neuvoston toimintaympäristö ja sen muutokset

Tässä keskitytään ainoastaan EN:n suhteisiin muihin järjestöihin ja Euroopan unioniin.

## **Euroopan unioni**

EU:n laajentuminen 10 uudella jäsenmaalla viime vuonna oli historiallinen tapahtuma. Se viimeistään lopetti kylmän sodan aikaisen Euroopan kahtiajaon. Hieman paradoksaalisesti se myös herätti pelkoa Euroopan uudesta jakautumisesta. Osa EU:n ulkopuolisista maista tuntuu pelkäävän, että ne jäävät EU:n muodostaman tiiviin yhteistyön ja sisämarkkina-alueen varjoon.

Kaikki EU:hun liittyneet maat olivat EN:n jäseniä ja pysyivät sellaisina. Siten EU:n laajentuminen ei sinänsä vaikuta suoraan Euroopan neuvostoon. EN:n työn relevanssiin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota kaikilla sektoreilla, jos järjestö aikoo säilyttää poliittisen painoarvonsa sen lisäämisestä puhumattakaan. EU:n laajentumisen suurin vaikutus riippuu siitä kuinka laajentunut EU toimii yleensä, ja erityisesti Strasbourgissa. Tämä on EN:n kannalta hyvin tärkeä asia. Mikäli Euroopan yhteisö ja sen jäsenmaat päätyisivät esim. ulkoisen edustautumisen yhtenäisyysperiaatteen ja unionin eri EN:n sektoreita koskevan toimivallan johdosta koordinoimaan tiukasti kantansa ja toimimaan Strasbourgissa yhdellä äänellä, EN:oa tuskin tunnistaisi samaksi järjestöksi kuin nykyään. EU:n osallistumista Euroopan neuvostoon on syytä pohtia edelleen.

EU sai hallitustenvälisen konferenssin menestyksekkäästi päätökseen viime vuonna. Sen tuloksena EU on saamassa perustuslaillisen sopimuksen. Sopimus ei muuta unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa OPM:n hallinnonaloilla lukuun ottamatta liikuntaa, jonka suhteen unioni voi jatkossa tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia. Kaikilla OPM:n hallinnonaloilla toimivalta säilyy jäsenvaltioilla ja niillä on voimassa eksplisiittinen jäsenvaltioiden lainsäädännön harmonisointikielto.

Näin ollen EN säilyy ainoana eurooppalaisena toimijana, jolla on koulutuksen, kulttuurin, liikunnan ja nuorison osalta ”vahva” toimivalta. EN voi siis laatia näitä aloja koskevia oikeudellisesti sitovia sopimuksia, harjoittaa niiden seuranta ja tehdä yleensä politiikan kehittämistyötä. OPM:n hallinnonaloilla EN ei kilpaile EU:n eikä kenenkään muunkaan kanssa, vaan täyttää käytännössä tyhjiötä. Perustuslaillinen sopimus luo kuitenkin käytännössä tarpeen täsmentää Euroopan neuvoston ja EU:n välistä työnjakoa erityisesti niillä sektoreilla, joissa uusi EU-perustuslaki tuo muutoksia.

EN:lla on lähtökohtaisesti ainutlaatuinen potentiaali tuottaa lisäarvoa näillä sektoreilla. Tästä näkökulmasta EN:lla ja siellä tehtävällä kulttuuriyhteistyöllä on oma itseisarvonsa.

## UNESCO

Unesco YK:n kasvatusta, tiede- ja kulttuurijärjestönä vastaa OPM:n hallinnonalan komiteoiden toimialaa. EN ja Unesco ovat tehneet näillä aloilla yhteistyötä mm. laatimalla yhdessä sopimuksen tutkintojen tunnustamisesta. Järjestöjen välejä voi kutsua muodollisen hyviksi. Käytännössä yhteistyötä ei ole kovin paljoa ja suhteita leimaa lievä - ja hallitustenvälisille järjestöille varsin tyypillinen - epäluulo.

Järjestöjen väliset suhteet konkretisoituvat erityisesti laajojen sopimusprosessien yhteydessä. Tällä hetkellä tällaisia ovat Unescossa valmisteltavana olevat yleissopimukset dopingin vastustamisesta ja kulttuurisesta moninaisuudesta sekä EN:ssa valmisteltava puiteyleissopimus kulttuuriperinnöstä. Antidopingyleissopimuksen osalta tavoitteena on jatkaa kansallisten antidopingpolitiikkojen kehittämistä Euroopan neuvoston korkeampien standardien ja tehokkaan monitorointijärjestelmän pohjalta sekä tukea UNESCO:n tavoitteiltaan maltillisemmän yleissopimuksen implementointia. Koska EN:llä ei ole kulttuuridiversiteettisopimusta, ja koska molemmat järjestöt tukevat diversiteetin suojelua ja edistämistä, järjestön tehtäväksi jää Unescon prosessin tukeminen ja mahdollinen osallistuminen sen täytäntöönpanoon. Kulttuuriperintösopimuksen osalta pyritään varmistamaan, että se ei toista Unescon maailmanperintösopimusta tai aineettoman kulttuuriperinnön sopimusta.

## OECD

Vaikka OECD tekee laajalti tunnettuja ja arvostettuja koulutuspolitiikan selvityksiä ja PISA-oppimisarvioita, ei järjestöjen välillä ole juurikaan yhteistyötä. Vastaavasti niiden välillä ei ole havaittavissa myöskään päällekkäisyyttä tai jännitteitä.

## ETYJ

EN:n ja ETYJ:n väliset suhteet ja niiden ongelmat nousevat säännöllisin väliajoin esiin. Tämä lienee lähes väistämätöntä, koska järjestöt toimivat samalla alueella ja ajavat osin samoja tavoitteita. Toisaalta ETYJ:llä on selvä transatlanttinen ulottuvuutensa, koska USA ja Kanada ovat järjestön jäseniä ja sen painopiste on kriisien hallinnassa ja humanitaarisessa toiminnassa. Presidentti Halonen kuvasi järjestöjen eroja ulkoministerinä ollessaan siten, että ETYJ on kuin punainen paloauto, joka ajaa kriisipesäkkeeseen pillit soiden kun taas EN tekee pitkä-

jänteistä työtä mm. kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen juurruttamiseksi.

ETYJ:n ja EN:n suhteen määrittely lienee jälleen yksi tärkeimmistä kolmannen huippukokouksen tehtävistä. Edellisessä huippukokouksessa asiaa ei saatu täysin tyydyttävällä ja kestäväällä tavalla ratkaistua.

## 6 Kansallinen koordinaatio ja työnjako

Suomen kansallinen EN-koordinaatio toimii lähes täysin ad hoc –pohjalta. Toisin kuin EU-asioissa, Suomessa ei ole valtioneuvostotason EN-koordinaatorakennetta. Tämä on opetusministeriön näkemyksen mukaan pääosin perusteltua. Koordinaatiolla ei ole itseisarvoa, vaan siihen ja sen tarpeeseen tulee suhtautua pragmaattisesti.

Ulkoministeriö vastaa EN-asioiden valtioneuvostotason koordinoinnista. Opetusministeriöllä ja ulkoministeriöllä (ml. Suomen pysyvä edustusto Euroopan neuvostossa, ENE) on perinteisesti erittäin hyvät ja toimivat yhteydet. Juoksevien asioiden hoito tapahtuu joustavasti ja ilman turhaa byrokratiaa.

Ad hoc –koordinaation heikkoutena on se, että eri asioiden väliset yhteydet eivät hahmotu helposti ja yleiskuvan saaminen useiden ministeriöiden hallinnon alat kattavasta EN:n toiminnasta ei ole helppoa. Kerran vuodessa järjestettävä UM:n yleinen koordinaatiokokous ei vastaa kaikkiin em. tarpeisiin. Toinen merkittävä heikkous liittyy EN-asioiden poliittiseen ohjaukseen. Kun ministerit eivät käsittele EN-asioita yhdessä, on laajojen poliittisten linjausten muodostaminen vaikeata ja poliittinen ohjaus ei välttämättä niin tehokasta kuin se voisi olla. Tämä ei myöskään edesauta ministereiden sitouttamisessa EN:oon ja sen työhön. Niiltä osin kuin EN:ssä tehtävä työ on kansallisten tavoitteiden kannalta tärkeää, tämä on merkittävä puute.

Koko Euroopan neuvostoa koskevien asioiden valmistelu asettaa haasteita ad hoc –pohjaiselle koordinaatiolle. Tällaisia asioita ovat esim. järjestön vuotuisen ohjelmaan ja budjettiin liittyvät Suomen painotukset ja erityisesti huippukokousten valmistelu.

Opetusministeriö on pannut merkille, että UM:n organisaatiouudistukset eivät ole voineet olla vaikuttamatta myös EN-asioiden koordinaatioon. Uudistuksista huolimatta UM on osoittanut huomattavaa joustavuutta ja kaikki asiat saatu hoidettua asianmukaisesti. ENE:n henkilöstöresurssit ovat ajoittain vaikeuttaneet OPM:n hallinnon alan asioiden seuranta ja niihin vaikuttamista. OPM:n tuleekin harkita vakavasti mm. Suomen pysyvän edustajan esitystä lähettää ENE:en ministeriön virkamies koordinoimaan sen hallinnon alan asioita. Rajallisten, tai jopa puutteellisten, resurssien tilanteessa tulee kiinnittää erityistä huomiota rutiiniin, kuten kokousraportoinnin ja asiakirjakajakelujen, sujuvuuteen. Näissä havaitut ongelmat on ilmeisesti saatu jo korjattua.

Edellä PACE:ea ja CLRAE:a käsiteltäessä havaittuja koordinaatio-ongelmia voi perustellusti pitää osin myös kansallisen koordinaation ongelmina. Säännöllisempi ja tehokkaampi yhteydenpito ja koordinaatio parantaisivat varmasti niiden suomalaisten jäsenten toimintaedellytyksiä, mikä olisi kansallisen edun mukaista.

# 7 Euroopan kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlalat

Euroopan kulttuuriyleissopimus (ECC) on toiminut useille Euroopan maille niiden eurooppalaisen integraation ensimmäisenä askeleena, koska siihen liittyminen ei edellyttä EN:n jäsenyyttä. Esim. Suomi liittyi kulttuuriyleissopimukseen vuonna 1970, 19 vuotta ennen varsinaista EN-jäsenyyttään. Sopimus luo puitteen yhteistyölle koulutuksen, korkeakoulutuksen ja tieteen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön aloilla, mutta ei sisällä varsinaisia sopijaosapuolia sitovia oikeuksia tai velvollisuuksia.

Sopimukseen perustuva yhteistyö rahoitettiin erillisen kulttuurirahaston kautta. Kun ECC:n sopijaosapuolet olivat kaikki liittyneet EN:n varsinaisiksi jäseniksi, edellinen pääsihteeri esitti rahaston lakkauttamista ja kulttuuriyhteistyön rahoituksen liittämistä osaksi EN:n budjettia. Samalla kulttuurirahastoa hallinnoinut kulttuuriyhteistyön neuvosto CDCC lakkautettiin ja sen neljä erityiskomiteaa muutettiin niiden tosiasiallista statusta vastaavasti johtokomiteoiksi.

ECC:n menetettyä poliittisen merkityksensä poliittisen integraation astinlautana, kulttuuriyhteistyö ajautui identiteettikriisiin. Toisaalta sen arvostus EN:n sisällä laski ja toisaalta sen oma dynamiikka heikkeni ainakin osittain. ECC:n 50-vuotisjuhlalat onkin syytä nähdä mahdollisuutena vahvistaa kulttuuriyhteistyön identiteettiä ja hahmottaa sen roolia koko EN:n kannalta. Tämä edellyttää – ja tarjoaa hyvän mahdollisuuden – ko. johtokomiteoiden ohjelmien priorisointiin ja rönsyjen karsintaan. Koska toimiva kulttuuriyhteistyö, jolla on oma selvä roolinsa EN:n kokonaisuudessa, on opetusministeriön ja sen hallinnonalan etu, tulee ministeriön toimia aktiivisesti tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Vaikka ohjelmien leikkaukset ja mahdollisten rönsyjen karsinta on aina kivuliasta, on niin tehtävä, jos komiteoiden tulevaisuuden turvaaminen linjakkaan ohjelman kautta sitä edellyttää.

Wrocławin ministerikokouksessa hyväksytty julistus ja siellä käynnistetty reflektioprosessi huipentuu Portugalin puheenjohtajuuskaudella Lissabonissa pidettävään ministerikokoukseen. Vaikka edelleenkin on epäselvää, kuka prosessia todella vetää ja miten sen jatko hoidetaan, tai juuri sen takia, OPM:n on syytä olla asiassa aktiivinen ja käyttää hyväkseen eri komiteoissa saamaansa vahvaa asemaa ja hyviä suhteita pääsihteeristöön. Koska ministerikomitean kulttuurin raportointiryhmä koordinoi virallisesti prosessia, tulee yhteistyön ENE:n kanssa olla saumatonta.

## 8 Euroopan neuvoston kolmas valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokous

EN:n kolmas valtion- ja hallitustenpäämiesten huippukokous järjestetään 16. - 17. toukokuuta 2005 Varsovassa. Ensimmäinen huippukokous järjestettiin Wienissä 1993 ja toinen Strasbourgissa 1997. Se, että järjestö tuli toimeen lähes 45 vuotta perustamisensa jälkeen ilman huippukokousta ja että nyt pidetään kolmas huippukokous kahdentoista vuoden sisään, kertoo osaltaan Euroopassa tapahtuneiden poliittisten muutosten nopeudesta ja syvällisyydestä. Samoin se kertoo myös siitä, että EN:n roolia ja tehtäviä ei ole tässä myllerryksessä saatu kestäväällä tavalla määriteltä.

Huippukokous hyväksyy poliittisen julistuksen ja toimintaohjelman. Molempia valmistellaan edelleen. Julistuksen on tarkoitus olla EN:n ”mission statement”. Toimintaohjelman rooli on epäselvempi ja se koostuu toistaiseksi epälukuisesta joukosta enemmän tai vähemmän tärkeitä hankkeita ja aloitteita. Suomen tavoitteena on varmistaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus mm. linkittämällä julistus ja toimintaohjelma tarkoituksenmukaisesti toisiinsa. Myös toimintaohjelman kustannusvaikutus ja suhde nykyisiin hankkeisiin tulee selvittää tarkasti.

Opetusministeriön kannalta on tärkeätä varmistaa, että huippukokous on tietoinen ECC:n yhteydessä käytävässä reflektiossa, kannustaa sitä sekä mahdollisesti antaa sille suuntaa. Samoin OPM:n tulee defensiivisestä näkökulmasta pyrkiä varmistamaan, että hallinnonalojen suhteellinen asema ei ainakaan heikkene.

Opetusministeriöllä on huomattava huippukokousta ja sen valmistelua koskeva intressi. Jälleen yhteistyö UM:n ja ENE:n kanssa on ratkaisevan tärkeätä. OPM:n ja UM:n näkemykset EN:n painopisteistä eivät välttämättä ole täysin yhteneväiset. Tämä on sinänsä aivan luonnollista. Virkamiestason yhteistyö on kuitenkin löytänyt toimivat uomansa. Poliittisen tason koordinaation mahdollisuutta ei kuitenkaan tule sulkea pois laskuista tarvittaessa.

## 9 Johtopäätökset ja ehdotukset

1. Opetusministeriön EN-strategiaa ei voi eikä pidä soveltaa irrallaan muista relevanteista strategioista. Sen tulee olla joustava ja sitä pitää päivittää tarpeen vaatiessa.
2. Vahva Euroopan neuvosto, jolla on selkeä rooli suhteessa muihin järjestöihin ja EU:hun, on opetusministeriön etu.
3. EN on ainoa vahvan toimivallan järjestö Euroopassa koulutuksen, kulttuurin, liikunnan ja nuorison aloilla. Se on OPM:n ja sen hallinnonalojen näkökulmasta erittäin tärkeä toimija, jolla on jopa oma itseisarvonsa. OPM:n tulee pyrkiä maksimoimaan EN:n lisäarvo omien sektoreidensa kannalta sekä pyrkiä johdonmukaisesti tukemaan omien sektoreidensa taloudellista ja poliittista asemaa järjestön toimintakokonaisuudessa.
4. Ministeriön oma kannanmääritys on tehokkainta suorittaa johtokomiteatasolla yhteistyössä ministeriön kansainvälisten asiain sihteeristön kanssa. Erityistilanteissa, kuten EN:n huippukokousten valmistelun yhteydessä, ministeriötason koordinaatiota tulee tehostaa.
5. EN:n ministerikomitea kokoontuu ainoastaan ulkoministerien ja heidän sijaistensa (pysyvät edustajat) kokoonpanossa. Olisi syytä harkita mm. parlamentaarisen yleiskokouksen esityksen mukaisesti sitä, että ministerikomitea voisi kokoontua myös muiden ministerien kokoonpanoissa. Tämä vahvistaisi EN-asioiden poliittista ohjausta myös kansallisella tasolla.
6. Ministerikomitean muuttuminen päätöksentekijästä myös toimijaksi on tosiasia. Kehitys on heikentänyt johtokomiteoiden asemaa tavalla, joka opetusministeriön mielestä ei ole hyödyllistä.



7. Opetusministeriön yhteistyö EN-asioissa ulkoministeriön kanssa yleensä ja ENE:n kanssa erityisesti on tärkeämpää kuin koskaan. Opetusministeriön tulee informoida ulkoministeriötä merkittävistä kehityskuluista johtokomiteatasolla ja osallistua oman ministeriötason koordinaation jälkeen aktiivisesti valtioneuvostotason koordinaatioon ja Suomen ministerikomiteassa otettavien kantojen valmisteluun. OPM ja UM ovat valtioneuvostotasolla EN-asioissa strategisia partnereita.
8. Opetusministeriön tulee harkita virkamiehen lähettämistä ENE:een vastaamaan omien alojensa koordinoinnista UM:n esityksen mukaisesti. Tässä on kyse myös horisontaalisesta eri järjestöjä koskevasta OPM:n kansainvälisen vaikuttamisen tehostamisesta.
9. Paikallis- ja aluehallintoviranomaisten kongressin ja erityisesti parlamentaarisen yleiskokouksen tiiviimpi integroiminen EN:n hallitustenväliseen yhteistyöhön, instituutioiden riippumattomuutta ja rooleja kunnioittaen, olisi opetusministeriön kannalta perusteltua ja hyödyllistä.
10. Opetusministeriön tulee tiivistää yhteistyötä ja koordinaatiota parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan jäsenten ja sihteeristön kanssa. OPM toimittaa johtokomiteoidensa edustajien yhteystiedot eduskuntaan. Yleiskokouksen edustaja/edustajia kutsutaan ministeriön vuotuisen EN-koordinaatiokokoukseen. Ad hoc -yhteydenpitoa järjestetään tarpeen mukaan.
11. Opetusministeriön tulee myös tiivistää yhteistyötä CLRAEN:n suomalaisten jäsenten kanssa. OPM toimittaa johtokomiteoidensa edustajien yhteystiedot kuntaliittoon ja kongressin edustaja/edustajia kutsutaan ministeriön vuotuisen EN-koordinaatiokokoukseen.
12. Pääsihteerin ja -sihteeristön liiallinen vahvistuminen ei ole johtokomiteoiden ja siten opetusministeriön edun mukaista. Vaikka vahva pääsihteeri on epäilemättä järjestölle hyväksi, sihteeristön rooli erityisesti ohjelman ja budjetin valmistelussa on jo liian vahva sen valmistellessa järjestön toiminnan painopisteitä keskenään johtokomiteoita edes konsultoimatta.
13. Ottaen huomioon pääsihteeristön vahvistumisen, opetusministeriön tulee aktiivisesti ja yhdessä UM:n kanssa tukea mahdollisia suomalaisia ehdokkaita täytettäessä erityisesti DG IV:ssa tai DG II:n media-yksikössä avoimeksi tulevia A-tason virkoja.
14. Nykyinen johtokomitearakenne on perusteltu eikä OPM näe mitään syytä esim. komiteoiden yhdistämiseen.
15. Johtokomiteoiden kokousfrekvenssiä tulee tarkastella pragmaattisesti. Tavoitteena tulee olla asianmukainen tasapaino politiikan ja standardien kehittämisen sekä käytännön toiminnan kesken.

16. Opetusministeriö suhtautuu myönteisesti eurooppalaisten standardien laatimisen ja asettamisen tehostamiseen omien johtokomiteoidensa aloilla, erityisesti kulttuuri- ja kulttuuriperintöpolitiikan aloilla. Standardien tulee vahvistaa demokratiakehitystä jäsenmaissa ko. sektoreiden osalta ja asetettujen standardien saavuttamista tulee seurata tehokkaasti.
17. Erityisministerikokoukset ovat tärkeitä eri alojen "omien" ministereiden poliittisen sitoutumisen vahvistajia ja sektoreiden toiminnan suuntaajia. OPM kannattaa niiden järjestämisen jatkamista sekä lähentämistä tai jopa kytkemistä osaksi ministerikomitean työtä.
18. Euroopan unionin laajentuminen ei juuri vaikuta suoraan EN:oon. Myöskään EU:n perustuslaillinen sopimus ei OPM:n hallinnonaloilla muuta EU:n ja EN:n suhteita vaikka näiden välistä työnjakoa on syytä tässä tilanteessa edelleen täsmentää. EU:n edustautumisella EN:ssä ja EN-koordinaatiolla yleensä voi kuitenkin olla erittäin merkittäviä vaikutuksia. Opetusministeriön tulee jatkaa näiden vaikutusten arviointia, ml. yhdessä ulkoministeriön kanssa.
19. Opetusministeriön tulee vaikuttaa aktiivisesti Euroopan kulttuuriyleissopimuksen 50-vuotisjuhlien yhteydessä tehtävään EN:n kulttuuriyhteistyön arviointiin ja toiminnan linjojen suunnitteluun niin johtokomiteoissa kuin suhteessa sihteeristöön ja ministerikomiteaan. Prosessi tulee nähdä mahdollisuutena jämäköittää ja tehostaa ko. sektoreilla tehtävää työtä, mikä puolestaan on tie niiden suhteellisen painoarvon lisäämiseen.
20. Huippukokouksen valmistelussa OPM:n tulee jatkaa aktiivista yhteydenpitoa UM:n ja ENE:n kanssa. Ensisijaisena tavoitteena tulee olla pääsihteerin esityksen mukaisen poliittisen tuen varmistaminen EN:n kulttuuriyhteistyölle. Lisäksi kulttuuriyleissopimuksen reflektioprosessin eteneminen opetus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoministereiden vetämänä on varmistettava asianmukaisesti ja OPM:n hallinnonalan hankkeiden saamista huippukokouksessa hyväksyttävään toimintaohjelmaan tuettava.



OPETUSMINISTERIÖ

*Undervisningsministeriet*

MINISTRY OF EDUCATION

*Ministère de l'Éducation*

ISBN 952-442-887-3

ISSN 1458-8102

**Julkaisumyynti:**

Yliopistopaino  
PL 4 (Vuorikatu 3)  
00014 Helsingin Yliopisto  
puhelin (09) 7010 2363  
faksi (09) 7010 2374  
books@yopaino.helsinki.fi  
www.yliopistopaino.helsinki.fi

**Bokförsäljning:**

Universitetstryckeriet  
PB 4 (Berggatan 3)  
00014 Helsingfors Universitet  
telefon (09) 7010 2363  
fax (09) 7010 2374  
books@yopaino.helsinki.fi  
www.yliopistopaino.helsinki.fi